

# 第11章 ローカル・ガバナンスと防災

山 本 奈 生

## 1. 研究の概要

本研究は現代日本における地域諸集団と防災、とりわけ消防団の役割に注目した社会学的研究である。阪神・淡路大震災以後、防災との関連でNPOやボランティア活動への関心が高まってきたが、この中でも消防団は地域防災の恒常的な担い手として重要性の高い社会集団であるといえよう。

しかし社会学分野において、これまで震災ボランティアや町内会研究といった、消防団と関連する領域の研究は多くあっても、消防団それ自体に焦点を定めた研究となると大変少数であると言わざるを得ない。本章では、まず第一に消防団に関連する限定的な先行研究のレビューを行い、その上で消防団を社会学的に論ずることの意義を考察する。そして第二に、事例紹介として、筆者が過去3年間に行った参加型アクション・リサーチの経験的知見に基づいて、市街地における消防団の現況と課題について、一つの仮説を提示したい。

## 2. 消防団の社会学

日本における消防団は、世界的にみてもあまり類例を見ない、しかも巨大な構成要員を擁する社会集団である。国際的には類似の組織としてカナダのThe Canadian Volunteer Fire Service Association (CVFSA)や、米国各州において制度付けられたVolunteer Fire Fighterなど多数が存在するが、消防団と比較すると行政的な制度上の位置づけという点においても、人員規模の点においても相当の開きがある。

消防団は戦中の警防団を前身の組織とし、戦後これが解体された後に48年の消防組織法によって再編成された非常備の消防組織である。消防団員の身分は、一般にしばしば誤解されているような市民ボランティアではなく、総務省消防庁が認可した特別職の公務員として明確に位置付けられ、年額数万円程度とはいえ市区町村の消防署を通じて報酬や活動備品を給付されている。この点において、日本の消防団は行政的な上からのガバメントとしての性質と、一般市民が自由意思によって参与し、また町内会などの中間集団と強い連絡を持ちながら団員の勧誘や日常的な活動を実施するといった市民／行政間の連携によるローカル・ガバナンスとしての性質の両者を、根本的な特徴として持ち続けている団体なのである。

消防団の構成員数は、戦後50年代において200万人弱となるが、これは都市部以外の地域において常設の消防署が未整備であった時代状況を反映してのことであった。その後70年代のポスト高度成長期において全国に常備消防が整備され、核家族化、兼業農家やサラリーマン家庭の増加によって団員数は一貫して低下しつづけている（平成元年に初めて100万人を割り、2015年度では85万人にまで低下した、統計詳細は『消防白書』を参照のこと）。

しかし一方で、昼夜を問わない現場出勤や各自治体における総合防災訓練への参与といった重い負担を半ばボランティアとして引き受けている団体が、今現在において85万人もの規模を擁していること、これは率直に言って驚きでもある。一体彼ら／彼女らはどのようにして活動に参与し、どういった動機付けによって活動をし続けているのか、このことは優れて重要な社会学的関心の一つであろうと思われる。ところが、類似の中間集団である町内会や市民ボランティアの研究といった諸課題に比して、消防団の社会学となるとその先行研究は極めて少数である。

まず、近年で最も代表的なものとして吉原直樹らが行った東北における「防災コミュニティ」の研究があり、ここでは複数のパートにおいて町内会・自主防災会・消防団およびそれらと行政との関連についての議論が行われている（吉原，2011）。また同書においても消防団の議論を展開した後藤一蔵は、複数の消防団関連の書籍を記しているが（後藤，2014）、これらの著作は消防団の公式見解としての性質も含んでおり、組織内部からの報告として貴重なものではあるが、社会学的な分析が十分行われているとは言い難い。また、現場の人間模様を伝えてくれるものとして、橋立多美によるルポルタージュもあるが（橋立，2009）、消防団に焦点を当てた近年の著作はこれらでほとんど全てである。

論文においては地方財政論の小西砂千夫は消防団が直面している困難とは、「人員の低下」それ自体ではなく、その原因となっている自治体および地域社会における消防団の「意味づけ」の低下にあると問題提起を行っており（小西，1998）、本研究でもこの点に留意したい。さらに人類学の中村博一は、消防団へのフィールドワークを通して、町内会と団は不即不離の関係にありながらも、現場の活動においてはしばしば葛藤が見られることも報告している（中村，2013）。同様に大内田鶴子は青森県における分団が、地域の祭り事と密接な関係にあり、防災という観点だけではなく地域コミュニティのコモンズを整備する存在として、「リスク社会」への処方箋となりうる点を指摘している（大内，2016）。

社会関係資本との関連においては、M.A. ハダドの先駆的な研究がある。ハダドは三か所の人口構成が似通った地域において、消防団参与率に大きな差がでていることに注目し、その原因として第一に行政的な正統性の付与と人的資源の蓄積といった、いわば自治体によるガバナメントとの相関と、第二に異なった社会諸集団、例えば社会福祉協議会や小規模 NPO との連携の多寡といったローカル・ガバナンスとの相関関係の二つが同時に存在していることを実証している（Haddad, 2004）。

さて、これらの研究の若干の難点は、とくに後藤に代表されるように、公式見解として消防団を賞賛し、団員をエンパワメントしようと試みる研究以前の動機付けがはっきりとみられる場合があるという点にある。大内の研究は、それよりもやや距離を取って、戦中の地域社会にみられたような閉鎖と排除の問題に言及してはいるものの、後藤と同様に消防団の現況については肯定的な面をクローズアップしている。

それというのも、消防団はその成立上の経緯からしても、また行政との関連性からみても、そして経験的にも、例えばジェンダー論的な問題性や、「体育会系」のコミュニケーション、あるいは伝統的な地域社会における外国人や少数者への閉鎖性といった問題と、全く切り離せないように思われるからである。これは消防団に特有の問題であるというよりは、むしろ日本における地域社会と一体のものとして消防団が存在している以上、日本の町内会や地域社会におけるジェンダー問題、閉鎖性と縦割り、年功序列の問題がそのまま反映されているとみなければならない。そしてとくに若手・中堅の団員にとって、こうした課題はしばしば認識され、共有の問題にもされているのである。筆者は吉原と同様に、地域社会や消防団をそれ自体において規範的には肯定的にも批判的にも解さず、ただそれらの諸集団が有する役割と機能に注目し、それがどのような場面において、地域の共有資源の保持や（日常的なコモンズの維持）、緊急時における人命救助に資しているのか、そして理念的な意味において自由で平滑な「自治／ガバナンス」に照らして、団体組織の現状がどの程度異なっているのかに関心を持つものである。

### 3. 対象地域と調査の概要

#### 3.1 調査概要

筆者は2014年4月から16年秋現在まで2年半程度、京都府府民生活部による「大学連携事業、京都府学生FAST（学生防災サークル）」の佛教大学担当教員を務め、府・市との調整や地元地域との連携事業を進めてきた。この活動において学生サークルは大学が位置する京都市北区楽只学区における楽只消防分団に参加し、毎月2回の「火の用心」や歳末防災警戒、毎年5-6回開催される消防団関連の行事（地域の市民祭りから、京都消防団フェスタなど広域のものも含む）、あるいは研修に参加してきた。したがって、ここでの観察は単なる「第三者としての参与観察」を超えた、対象集団に変化を与えつつ、そこでの役割を責任を持って担っていく参加型アクション・リサーチである。

京都市における消防団は、複数の町内会を包含する「学区」ごとに配備されており、それら複数の学区をさらに包含するのが「北区・上京区」といった区役所の単位である。各学区においては複数の町内会が合わさった「自治連合会」が存在し、社会福祉協議会はこの自治連合会単位において、各町内会に必要な伝達事項や協力要請を行っている。当該要請を実際に受取り、

各世帯に伝達するのは「市政協力委員＝町内会長」である。筆者が担当する学生サークルは、このうち北区における楽只学区の消防分団に参加した。

楽只学区は、金閣寺から近い京都市の北西部、いわゆる近世の洛中境界線とされる「御土居」のほぼ境界線上に位置する、市内でも最も小規模な学区の一つである。世帯数は約1,400、人口約3,000名で、学区内には佛教大学が存在するため、学生マンションと公営住宅、伝統的な京町屋が混在している。

ここ楽只消防分団は1948年に当初は上京署の所管として団員数20名で成立し、その後北消防署の所管として概ね20名前後の団員数で活動を行ってきた。しかし近年、90年代以降から団員の平均年齢が上昇しだし一時期は団員数15名になるなど、活動に大きな課題を抱えるようになったという。筆者が担当した学生サークルには、複数の消防士・公務員志望の学生がいたため、当時の副分団長や分団長から消防団への勧誘を受け、そのうち数名が2015年度に参加した。その後間もなく、さらに多くの学生が消防団へ加入し、16年度6月における学生団員数は団員31名中の過半数となる17名（内女性3）となった。学生団員が過半数を占める分団は全国的にみても殆ど類例がないものと思われる。また当該地域に居住する一般の分団員は40代以上の中高年層が殆どであり、職業は自営業や職人、サラリーマンなど多様である。

### 3.2 地域諸集団との関係

楽只分団に限らず、京都市内の分団は一般的に、自治連合会および町内会と密接な関係があり、これは町内会活動が活発な他府県の地域と同様であると思われる。しかし市内の殆どの地域は都市化が進み、特に中心部においては地価の上昇が生じたり、大通りに面してはマンション建設が進むなど、伝統的な公同組合の系譜を受ける町内会集団において、その紐帯と構成員数の弱化も同時に生じている。当該地域においても、マンション建設と少子高齢化が進行し、これが新規団員の確保に困難を生じさせている。

しかし一方で、未だ地域中間集団の多くは活動を続けており、例えば自主防災会、PTA、旧女性会のメンバー、あるいは北区における「市民祭り」と、楽只分団との関係は結びついている。こうした地域における住民自治のセクターと、区の行政的なセクター、すなわち消防署、区役所、あるいは社会福祉協議会の並列的なガバナンスの中に分団は埋め込まれている。こうした理念的な意味での「行政－住民」の横並びのガバナンスとは構造上異なる、行政的なガバメントを前提要件として持ちながら、同時にそのガバメントを住民自治のセクターと接続させることで生じるガバナンスの交差が、京都市内における分団では典型的にみることができる。

さて、楽只分団では近年になって、実際にPTAの会長（若手女性）や役員を分団員として迎え、また元分団員として自主防災会の重要人物や旧女性会の会長を持つなど、人的資源においては恵まれた環境にある。京都市における分団は確かに、自治連合会・町内会やPTAと原則的に何らかの結びつきがあり、地域中間集団に「埋め込まれた」構造を持っているが、その



諸集団との関係や地域との紐帯には強い場合もあれば、弱い場合もある。理念的な類型としてM.A. ハダドが示したように、こうした諸集団間の「橋渡し型」の社会関係資本が強い場合において、消防団の活動や構成員数の確保がより容易になると仮定することもできるだろう。

楽只分団の場合において、こうした社会関係資本は相対的にみて強いものが見られるとはいえ、先述した通り、当該学区は市内でもっとも小規模かつ少子化の進行した学区であるため、団員の確保には大きな課題があった。そして、分団長以下、分団の多くの構成員がこの問題を認識していたため、私たちの学生サークルメンバーは、当初から好意的かつ円滑に団員として迎え入れられたのであった。

### 3.3 学生の参与

当初、サークルメンバーでもあり分団員でもある新規構成員らは、定例的な「火の用心」の列に加わり、単に出席することを役割として求められた。しかし、消防団の重要な儀礼的行事である「総合査閲訓練」への参与を通して小型ポンプ操法の実施や、消防学校での研修といった新しい役割を徐々に与えられ、その過程において多くの学生団員は、新しく自らの発案によって自主的な訓練や広報活動に参加するようになった。そして興味深いのは、これを周囲で支えた旧来の社会人分団員らの活動参加率もまた、同時に上昇したという点である。

しかしながら、京都市における全ての分団が、明白に一時的な参入者である学生分団員を積極的に受け入れようとしていないということもまた事実である。これは端的に言って、分団長やその他メンバーの価値観に依拠するところが大きいと思われるものの、そもそもの消防団の公的理念である「自分たちのまちは自分たちで守る」という「義勇と郷土愛護の精神」に照らして、最長4年の一時的な「余所者」を、潔く受け入れるには葛藤があるという面も示しているように思われる。

この仮定を敷衍すると、ここに存在しているのは伝統的な京都町組のローカルなパトリオティズムと、いかにして開かれた住民の自由を守るのかという「自由を愛するパトリオティズム」との間に位置する葛藤でもある。M. ヴィローリは政治哲学の立場から、住民の生存諸条件の維持と他者への歓待を基盤とした自由を守るためのパトリオティズムと、近代的なナショナリズムに埋め込まれたパトリオティズムは定義上区別しうると指摘した。もちろんこれは、理念的な類型であるため、原則的には全ての現実存在する自治集団が、こうした二つの側面を揺れ動いているのだと解すべきであろう。

重要なことは、行政的な上からのガバメントと、自治的なガバナンスの実現という規範的目標に二重に埋め込まれた消防団の現況にあって、そのメンバーシップの境界設定や分団が関連諸集団への働きかけを行い、そして「橋渡し型」社会関係資本の蓄積を行っていくために、どの程度の「余所者」への開口部を確保すべきなのかという問題は、避けて通れない共通の課題なのだという点である。

#### 4. 結語

この短い考察では、まず京都市における消防団が行政的・制度的なガバメントに立脚して存在しつつも、同時に地域中間集団におけるローカル・ガバナンスに埋め込まれているという二つの異なる側面を同時に保持している点を指摘した。

そして学生団員の受け入れという一つの事案を通し、また筆者もその過程に主体的に参加することで、消防団が現実上そして理念上抱える幾つかの課題について以下の通り示唆することができるだろう。

第一に、消防団は地域中間集団に埋め込まれているが故に、既に多くの社会学的研究において指摘されているコミュニティの閉鎖性や権力性の問題と不可分の領野であるということである。ジェンダーや世代、余所者をめぐるこの問題圏は、実際に現場の当事者によってもしばしば認識される課題でもある。

そして第二に、公的な標語にあっても、組織成立の行政学的な経緯からいっても、消防団は地縁社会を成立基盤とし、居住者による「義勇と郷土愛護」の団体である以上、パトリオティズムをめぐる政治思想的な問題圏とも近接し、また同時にこの問題が現実には消防団が直面している構成員確保と活動範囲の規定において重要な課題なのだということである。消防団は確かに地域社会のコモンズを維持するという重要な役割を担う集団である。そしてその構成員と活動範囲が居住圏に予め限定されている以上、関連する他集団との関係をどの程度構築するのか、閉鎖的なアイデンティティの安住に止まらないために何をすべきなのかといった選択と葛藤は、ここで不可避の問題なのだということである。

#### 【引用文献】

- Haddad, M. A., 2004, "Community Determinants of Volunteer Participation: The Case of Japan", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33 (3) : 8-31.
- 橋立多美, 2009, 『ルポ消防団』那珂書房.
- 後藤一蔵, 2014, 『消防団——生い立ちと壁, そして未来』近代消防社.
- 小西砂千夫, 1998, 「公共財の私的供給システムとしての消防団の研究」『産研論集 (関西学院)』 25, 13-27.
- 中村博一, 2013, 「自治と義勇のはざままで: ある消防団の民族誌 (1)」『生活科学研究』 35, 47-59.
- 大内田鶴子, 2016, 「消防団とコミュニティ・ガバナンス: 日本の安心・安全と伝統との関係を考える」『江戸川大学紀要』 26, 59-72.
- 楽只小学校創立110周年記念事業実行委員会編, 1983, 『楽只百十年史』.
- 吉原直樹編, 2011, 『防災コミュニティの基層』御茶の水書房.
- Viroli, M., 1995, *For Love of Country: An Essay on Patriotism and Nationalism*, Oxford University Press. (=2007, 佐藤瑠威・佐藤真喜子訳『パトリオティズムとナショナリズム』日本経済評論社).

(やまもと なお 研究員／佛教大学社会学部講師)